

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

mgr Artur Muranowicz

Autoreferat pracy doktorskiej nt.:
„Wpływ miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego na użytkowanie nieruchomości rolnych w
ramach użytkowania wieczystego na obszarach
zurbanizowanych.”

Promotor:

Prof. dr hab. Paweł Czechowski

Warszawa 2014

Prezentowana praca doktorska poświęcona jest zagadnieniu wpływu planu miejscowego na użytkowanie nieruchomości rolnych, znajdujących się w użytkowaniu wieczystym, położonych na terenach zurbanizowanych. Postawione w przedmiotowej pracy hipotezy badawcze miały na celu wskazanie kierunku koniecznych zmian regulacji prawnych w tym zakresie. Jak wiadomo nieruchomości rolne podlegają szeregowi ochronnych i restrykcyjnych regulacji prawnych o charakterze administracyjnoprawnym. Regulacje te mają chronić areał nieruchomości rolnych m. in. przed ich wykorzystywaniem na cele inne niż rolne. Jednocześnie w ostatnich latach obserwujemy gwałtowny rozwój terenów wokół miast nazywany „eskurbanizacją” (*urban sprawl*). Powoduje to konieczność adaptacji znajdujących się na takich obszarach nieruchomości rolnych na inne cele np. mieszkaniowe czy inwestycyjne. Nie jest celowe pozostawienie nieruchomości rolnych objętych produkcją rolną w samych miastach czy wokół ich granic. Wiąże się to zarówno z większymi potrzebami ich zagospodarowania na inne cele niż rolne, jak również i z faktyczną niemożnością ich wykorzystania na cele rolne z uwagi na emisję czy też z uwagi na utrudnioną lub wręcz niemożliwą produkcję rolną z użyciem np. ciężkiego sprzętu czy powszechnie stosowanych chemicznych środków ochrony czy nawożenia roślin. Powyższy proces zmiany wykorzystywania nieruchomości rolnych na takich obszarach na cele inne niż rolne jest nieuchronny i będzie stale postępował. Z uwagi na zetknięcie się z opisanymi powyżej zjawiskami w praktyce zawodowej (z pozycji interesów inwestora), uznałem za celowe dokonanie ich analizy z prawnego punktu widzenia, co zapoczątkowało prace nad przedmiotową rozprawą doktorską.

Wiele z przepisów prawa w zakresie użytkowania wieczystego, planowania przestrzennego czy nieruchomości rolnych objętych tematyką pracy zostało uchwalonych w odmiennych realiach gospodarczych i politycznych, co z uwagi na ich anachroniczność czy nieadekwatność niejednokrotnie powoduje trudności ich adaptacji dla celów gospodarki wolnorynkowej. Prawo użytkowania wieczystego jako tytuł władania nieruchomościami rolnymi staje się jak wskazuje praktyka stopniowo zanikającym sposobem korzystania z nieruchomości rolnych. Zmiany gospodarcze zmierzają do zmiany profilu gospodarczego naszego kraju, w którym produkcja rolna

będzie zapewne odgrywać mniejszą rolę niż w ubiegłych dziesięcioleciach. Wzrasta za to znaczenie sektora usług skupionego zazwyczaj wokół dużych aglomeracji miejskich. Aglomeracje te rozrastają się w bardzo szybkim tempie wchłaniając obszary terytorialno-administracyjne okolicznych miejscowości, których tereny w większości składały się z gruntów rolnych, co spowoduje przeznaczanie tych nieruchomości na cele inne niż rolne. Jest to zjawisko postępujące i nieodwracalne, co potwierdzają inwestycje gospodarcze i mieszkaniowe na obrzeżach miast i nie powinno być marginalizowane czy ignorowane przez organy publiczne. Na tym tle zawarte w pracy tezy badawcze wskazują na rozwiązania, które wymagają sprawnego działania ustawodawcy w zakresie regulacji prawnych dotyczących ochrony gruntów rolnych, zagospodarowania przestrzennego, ujednolicenia używanych w nich pojęć czy usuwania kolizji przepisów prawa cywilnego i administracyjnego w nowych realiach gospodarczych.

Jednym z istotnych problemów analizowanych w pracy doktorskiej są **niejasne i niejednolite pojęcia prawne** funkcjonujące w relacjach pomiędzy administracyjną a cywilną metodą regulacji prawnej w ramach instytucji prawa rolnego, planowania przestrzennego i użytkowania wieczystego. Głównym tego skutkiem jest różna interpretacja lub niespójność takich pojęć w sferach prawa cywilnego i administracyjnego. Dotyczy to np. pojęcia nieruchomości rolnej zawartego w art. 46¹ kodeksu cywilnego i ograniczającego je pojęcia nieruchomości rolnej zawartego w art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, czy też pojęcia normatywnego rolnego charakteru nieruchomości w zależności od sposobu jej wykorzystania czy kryterium przeznaczenia. Podobne wątpliwości dotyczą pojęcia wykorzystywania nieruchomości na cele rolne, o którym mowa w art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami czy też w art. 17 b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Od interpretacji powyższych pojęć uzależnione jest funkcjonowanie innych instytucji prawa jak np. prawa pierwokupu lub wysokość obciążeń związanych z prawem użytkowania wieczystego np. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Prawo pierwokupu przysługujące Państwu lub jednostkom je reprezentującym jako forma ochrony nieruchomości rolnych i narzędzie kontroli obrotu tymi nieruchomościami uzależnione jest wszak od stwierdzenia, czy nieruchomość objęta prawem pierwokupu posiada przymioty nieruchomości rolnej. Brak jednolitego systemu pojęć skutkuje np. dokonywaniem

przez organy administracji rozszerzających interpretacji w zakresie pojęcia wykorzystywania nieruchomości rolnej na cele rolne, a w konsekwencji nałożenia na użytkownika wieczystego obciążeń o charakterze fiskalnym tj. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w niekorzystnej dla niego wysokości. Powodem powstawania niejedności pojęć prawnych jest najczęściej **niewłaściwa legislacja**. Czasem jest to działanie ustawodawcy mające pozostawić swobodę decyzji w tym zakresie organowi stosującemu prawo. Nowego, szerszego znaczenia nabrało także pojęcie **inflacji prawa** zwanej też inflacją legislacyjną lub nadregulacją. Inflacja prawa może się wyrażać na różne sposoby np. poprzez tworzenie nadmiernej ilości regulacji prawnych, niewspółmiernej w stosunku do potrzeb, nadmiernej szczegółowości przepisów, tworzenie przepisów nie skorelowanych lub nawet sprzecznych z innymi obowiązującymi już przepisami. Powoduje to tworzenie prawa o niskiej wartości merytorycznej. Inflacja prawa prowadzi do wielu niekorzystnych konsekwencji w postaci niespójnych przepisów, luk prawnych, uznaniowości uprawnionych organów w interpretowaniu przepisów, a także formalizmu i coraz częstszych nowelizacji przepisów. Konsekwencją tego jest rozbieżne orzecznictwo sądów i wzajemnie sprzeczne interpretacje tych samych przepisów. Potwierdza to pochodząca już z I wieku n.e. znana sentencja Tacyta opisująca zjawisko inflacji prawa: „im większy nieład w państwie, tym liczniejsze ustawy”.

Konflikty przepisów wynikają zwłaszcza w płaszczyźnie wspólnej przepisów **prawa cywilnego i administracyjnego**. Prawo cywilne jak wiadomo ma zapewnić równowagę stron i chronić prawo własności i prawo użytkowania wieczystego, zaś prawo publiczne jest instrumentem nakładającym na obywateli obowiązki i ograniczenia z wykorzystaniem aparatu przymusu. Prawo administracyjne ogranicza niewątpliwie prawa obywateli wynikające z prawa cywilnego. Ważne jest jednak, by nie ograniczało ich ponad niezbędną miarę i nie wkraczało w ich materię w sposób zaburzający funkcjonowanie systemu prawa. Idealnym rozwiązaniem byłoby zachowanie równowagi pomiędzy tymi gałęziami prawa, ale w praktyce równowaga ta została zachwiana na niekorzyść użytkowników wieczystych, zwłaszcza poprzez stosownie przepisów *lex specialis*. Najczęstszym rodzajem konfliktu występującego w przepisach prawa publicznego jest konflikt pomiędzy prawami i interesem obywatela jako jednostki a interesem publicznym. Państwo, zwłaszcza w celach fiskalnych, dąży do zapewnienia sobie jak największej sfery wpływów za pomocą

administracyjnej metody regulacji godząc się na inflację prawa. Wobec niejasności przepisów prawa lub występowania pomiędzy nimi kolizji podmioty reprezentujące Skarb Państwa (w przypadku gospodarowania nieruchomościami rolnymi jest to Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa) usiłują w ramach kryterium legalności objąć ochroną dobro publiczne kosztem niekiedy naruszenia praw podmiotowych jednostki, na co mogła wskazywać chociażby kwestia odmowy rozliczenia w ramach opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nakładów poniesionych na infrastrukturę czy uznaniowe określanie momentu stanowiącego podstawę do zmiany wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Reprezentuję pogląd, że wpływ Państwa w dobie gospodarki wolnorynkowej na gospodarowanie nieruchomościami, w tym rolnymi, na planowanie przestrzenne czy użytkowanie wieczyste powinien być redukowany, a nie zwiększany. Tym bardziej zwiększanie tego wpływu nie powinno następować przez regulacje administracyjnoprawne ingerujące w regulacje cywilnoprawne. Powołane w pracy przykłady działania Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi mogą wskazywać, że niektórym instytucjom nadano szereg daleko idących uprawnień lub organy te same rozszerzały swoje kompetencje lub uprawnienia o obszary, które nie zostały uregulowane dostatecznie przez ustawodawcę. W efekcie może to powodować możliwość działań organów w oderwaniu od innych regulacji systemowych.

Kwestia zreformowania Agencji była przedmiotem wielu publikacji, w których wskazywano m. in. brak wystarczającego nadzoru przez Skarb Państwa lub przez inne organy administracji, funkcjonowanie w oderwaniu od celów powierzonych do wykonania przez Skarb Państwa i to na zasadach na jakich działają podmioty prowadzące działalność komercyjną, czy też uzależnienie od doraźnych celów politycznych. Takie działania organów mogą prowadzić nawet do **naruszania praw obywateli – w tym konstytucyjnych zasad**: zasady równości - poprzez różnicowanie podmiotów, ich nierówne traktowanie, czy też zasady proporcjonalności - poprzez niezachowanie proporcji pomiędzy naruszaniem uprawnień jednostki, a rangą interesu publicznego podlegającego ochronie, czy też poprzez dysproporcję pomiędzy celami regulacji, a wynikającymi z niej obciążeniami podmiotów lub ich nadmierną uciążliwością dla podmiotów. Wymóg stosowania proporcjonalności oznacza wyważenie interesów każdej ze stron, gdy nie jest możliwe zrealizowanie w

pełni obydwu interesów stron naraz. W państwie prawa nie ma wszak miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Organ administracji publicznej zawsze ma obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi i uzasadnić, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli, co powinno podlegać wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej. Problematyka ta była podnoszona w dysertacji w odniesieniu do niektórych instytucji i w pewnych aspektach związanych z tematem pracy, np. w przedmiocie różnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych w zależności od tego czy nieruchomości znajduje się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych czy w innych zasobach Skarbu Państwa. Z uwagi na obszerność zagadnienia możliwości naruszania zasad konstytucyjnych w drodze działań organów administracji publicznej i jego skomplikowaną materię, w pracy zasygnalizowano powyższe problemy, gdyż mogłyby one stanowić podstawę nawet odrębnej pracy naukowej.

Potwierdzeniem niewłaściwej legislacji są moim zdaniem również efekty **sądowej kontroli aktów administracyjnych**, w wyniku której jeśli sąd stwierdza ewidentny błąd legislacyjny raczej nie przejdzie nad nim do porządku dziennego, lecz w ramach wymiaru sprawiedliwości i ochrony praw jednostki nie uwzględni takiego prawa lub w ramach precedensu stworzy normę postępowania na użytek konkretnej sprawy. Jestem w pełni zgodny z poglądem, że takie orzecznictwo sądów nie stanowi ukształtowanej metody rozwiązywania problemów niewłaściwej legislacji. Moim zdaniem działanie sądów w takich przypadkach jest jedynie wyjątkiem od reguły stanowienia prawa przez ustawodawcę używanym w celu obrony systemu prawnego, jego spójności i praw obywateli z oczywistym uwzględnieniem zasady subsydiarności. Takie orzecznictwo sądów potwierdza jednakże fakt funkcjonowania niewłaściwej legislacji.

Również niektóre **regulacje prawne w zakresie planowania przestrzennego** budzą szereg wątpliwości natury prawnej. Dotyczy to postępującego ograniczania prawa własności i użytkowania wieczystego poprzez odmawianie przymiotu strony w niektórych stadiach uchwalania planu miejscowego, czy też w postępowaniu mającym na celu zmianę przeznaczenia nieruchomości rolnych. Widoczna jest niewydolność ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która z aktu

mającego za zadanie kompleksowego uregulowania gospodarowania nieruchomościami staje się coraz bardziej marginalizowanym aktem prawnym o zbyt małej roli. Jego funkcję przejmują akty prawne o charakterze *lex specialis* zyskujące zdaniem organów publicznych nadrzędny charakter wobec innych aktów. Innym ważnym aspektem jest **brak uchwalonych miejscowych planów** na wielu obszarach gmin w Polsce. W przypadku nieruchomości rolnych położonych wokół aglomeracji aby wykorzystać je na cele inne niż rolne należy zmienić odpowiednio miejscowy plan zagospodarowania, ponieważ to plan miejscowy uchwalany w ramach władztwa planistycznego przez organy gminy określa na jakich zasadach można zagospodarować nieruchomości nim objęte. Brak uchwalonych planów jest często działaniem celowym, bowiem uchwalenie planu pozwala właścicielom/użytkownikom wieczystym nieruchomości zagospodarować ją zgodnie z postanowieniami planu bez dodatkowych ustaleń z gminą. Brak takiego planu w gminie powoduje, że podmiot musi każdorazowo uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, a organy administracji publicznej mogą w każdym wypadku wpływać na wykorzystanie nieruchomości przez właściciela. Mogą one zgodzić się na określone zagospodarowanie nieruchomości lub odmówić swojej zgody. Można więc uznać, że pomimo istniejącego władztwa planistycznego – nie wykonywanie go poprzez brak uchwalania miejscowych planów jest działaniem gmin, które ma na celu zapewnienie organom gminnym dodatkowej ingerencji w przypadku zagospodarowania każdej nieruchomości na obszarze gminy. Gmina ma jednak prawo do nie uchwalania miejscowego planu i nie musi działać w interesie grupy zainteresowanych uchwaleniem planu podmiotów, jednakże jestem zdania, że organy gminy wykonujące zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność uchwalając plan miejscowy przyczyniłyby się zarówno do jednoznacznego określenia sposobu zagospodarowania nieruchomości na swoim terenie jak i do ułatwienia i skrócenia procesu ich zagospodarowania. Często zaś to podmioty fizyczne lub prawne są jedynym inicjatorem działań zmierzających do uchwalenia planu wobec bezczynności gminy. Można też polemizować z poglądem czy nie podejmowanie przez gminę działań w zakresie swoich kompetencji tj. w zakresie uchwalania planów miejscowych jest właściwym i czy o takie wykonywanie władztwa planistycznego chodziło ustawodawcy. Dla dobra procesów inwestycyjnych miejscowe plany powinny objąć jak największe obszary kraju. Wskazują one bowiem możliwe sposoby zagospodarowania nieruchomości, w tym również nieruchomości rolnych. Konieczne

jest też samo przyspieszenie procesu uchwalania miejscowego planu. Również nadanie miejscowemu planowi większej stabilności stworzyłoby dla inwestorów swego rodzaju pewnik, ograniczając jednocześnie sferę uznaniowej interpretacji planu przez organy administracji samorządowej. Powyższe propozycje rozwiązań stanowią dla ustawodawcy szereg możliwości wykazania faktycznej woli wspierania inwestycji, a tym samym wywarcia pozytywnego wpływu na rozwój gospodarczy kraju.

W odniesieniu do toczącej się dyskusji na temat przyszłości prawa użytkowania wieczystego prezentuję pogląd, że zastąpienie go nowym projektowanym prawem zabudowy nie jest właściwym rozwiązaniem. Korzystniejszym rozwiązaniem jest utrzymanie prawa użytkowania wieczystego jako sprawdzonej i utrwalonej już instytucji prawnej z jednoczesną modyfikacją jej treści. Należałoby także uporządkować regulacje prawne dotyczące użytkowania wieczystego, ponieważ istnieje swoisty dualizm regulacji prawnej - cywilnej i administracyjnej w odniesieniu do tej instytucji. W zakresie prawa użytkowania wieczystego można stwierdzić co do zasady, że treść, zakres i zasady wykonywania prawa użytkowania wieczystego określa Kodeks cywilny, natomiast sposób powstania tego prawa i jego wykonywanie określa ustawa o gospodarce nieruchomościami oraz inne akty prawa publicznego. O ile ograniczanie instrumentów cywilnoprawnych i cywilnoprawnej metody kształtowania stosunków oraz preferowanie metody administracyjnoprawnej były zrozumiałe w dobie gospodarki socjalistycznej, to w warunkach współczesnych gospodarki socjalno-rynkowej trudno jest uzasadniać potrzebę utrzymywania takiego dualizmu. Moim zdaniem konieczne jest wprowadzenie zmian m. in. zarówno w Kodeksie cywilnym jak i w regulacjach administracyjnych dotyczących m. in. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, procedury i zasad jej ustalania (w odniesieniu do wartości prawa własności, a nie prawa użytkowania wieczystego, możliwości odliczenia przez użytkownika wieczystego ponoszonych nakładów), czy sposobu zmiany jej wysokości (zwłaszcza w kontekście okresu przejściowego obejmującego zmianę sposobu korzystania z nieruchomości rolnej). Zapobiegłoby to różnicowaniu sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa czy np. rozszerzającemu interpretowaniu przez ANR według własnego uznania momentu zmiany wysokości opłaty. Obecne regulacje w tym zakresie ograniczają stosunki

cywilne za pomocą prawa administracyjnego i mogą prowadzić także do obchodzenia przepisów prawa cywilnego. Zasadne jest unikanie regulowania instytucji prawa cywilnego za pomocą przepisów administracyjnych jak np. w odniesieniu do ustalania wysokości i obowiązywania opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, możliwości jej wypowiedzenia przez użytkownika wieczystego, czy procedury przed samorządowym kolegium odwoławczym. Obecne regulacje prawne wbrew istocie stosunków cywilnoprawnych czynią jedną ze stron stroną uprzywilejowaną, a relacje pomiędzy nimi nierównymi. Są one niewątpliwie korzystne dla Państwa lecz nawet jeśli przynosi to po części efekty spodziewane przez ustawodawcę, to jednak przyczynia się do psucia prawa. Uznane zasady i konstrukcje prawne tracą wtedy swoje ustalone znaczenie, przyjęte od dawna w orzecznictwie i tworzonej od lat doktrynie.

Kolejnym aspektem, na który należałoby zwrócić uwagę jest zapewnienie właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości rolnych należnego im wpływu na kształtowanie treści planu miejscowego. Obecnie podczas uchwalania planu miejscowego w drodze stanowienia prawa miejscowego mamy do czynienia z **ograniczaniem ustawowego prawa własności** – prawa o najszerszym zakresie oddziaływania, skutecznego *erga omnes*, które może być ograniczone w szczególnych przypadkach m. in. wyłącznie w drodze ustawowej czy też z ograniczaniem prawa do sądowego dochodzenia swoich praw. Przypadki te dotyczą np. wstępnego etapu uchwalania miejscowego planu czyli studium, które nie jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że jego rozstrzygnięcia nie mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych, nawet jeśli ograniczają prawo własności. Ponieważ zapisy uchwalonego studium nie stanowią aktu prawa miejscowego, nie wprowadzają żadnych obowiązków i nie przyznają praw właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, to w praktyce bardzo trudno jest wykazać, że doszło do naruszenia jego interesu prawnego. Nie jest też usprawiedliwieniem, że właściciel czy użytkownik wieczysty może dochodzić swoich praw na dalszym etapie uchwalania miejscowego planu. Niepokojące jest natomiast, że w znamienym przypadku, gdy orzecznictwo sądów zmierza ku przyznaniu właścicielom/użytkownikom wieczystym np. prawa strony w postępowaniu mającym na celu zmianę przeznaczenia nieruchomości rolnej, ustawodawca w reakcji na takie orzecznictwo zmienia przepisy odmawiając właścicielom/użytkownikom wieczystym

przymiotu strony w postępowaniu. Wskazuje na to choćby przykład ostatniej nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z marca 2013 r. Kierunek zmian w przepisach jest więc odwrotny od oczekiwanego.

Jestem zwolennikiem **ochrony nieruchomości rolnych** i ograniczania ich wykorzystania na cele nierolne, jednakże skłaniam się ku możliwości ich wykorzystaniu na cele nierolne w miejscach gdzie działalność rolnicza nie będzie z pewnością prowadzona z uwagi na ich położenie bądź inne uwarunkowania. W takim przypadku utrzymywanie ich rolnego charakteru znacząco ogranicza lub uniemożliwia wręcz ich wykorzystanie, co jest pozbawione sensu gospodarczego. W szczególności nieruchomości rolne będące w użytkowaniu wieczystym, z uwagi na swoje położenie w granicach i sąsiedztwie miast będą i powinny być użytkowane zgodnie ze swoim społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i faktycznym wykorzystaniem, a możliwość ich użytkowania nie powinna być determinowana treścią wpisu w ewidencji gruntów czy nadmierną ingerencją w miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ponadto moim zdaniem ochrona gruntów rolnych nie może być regulacją stojącą ponad innymi regulacjami czy zasadami prawnymi i nie może być posunięta tak daleko, by skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy (np. w zakresie mieszkalnictwa) czy też ograniczeniem prawa własności i użytkowania wieczystego. Możliwość takiego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które również podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę. Niejednokrotnie prawa te znajdują odzwierciedlenie w zasadach konstytucyjnych czego nie można powiedzieć o regulacjach związanych z ochroną nieruchomości rolnych. Trudno jest w takiej sytuacji przeciwstawiać jedne prawa drugim bądź je różnicować. Zdaniem Autora dokonane nowelizacje ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazują, że ustawodawca dostrzega jednak problemy towarzyszące użytkowaniu nieruchomości rolnych w ramach użytkowania wieczystego na obszarach zurbanizowanych i ich możliwości wykorzystania na cele inne niż rolne. Są to jednak rozwiązania częściowe, niejednokrotnie opóźnione i stanowią raczej odpowiedź na sygnalizowane problemy. Rolą ustawodawcy byłoby tworzenie aktualnych i adekwatnych regulacji prawnych, które usuwałyby istniejące problemy nie stwarzając jednocześnie pola do nadużyć.

Celem przedstawianej rozprawy doktorskiej jest analiza zdiagnozowanych wadliwych przepisów prawnych oraz propozycje ich usprawnienia w ramach wniosków *de lege ferenda*. Problematyka ta jest złożona i wielopostaciowa z natury prawnej, fiskalnej, jak i politycznej, o stale zmieniającym się, dynamicznym charakterze. Wprowadzane zmiany przepisów w tym zakresie są nieodzowną koniecznością. Jednakże ich dotychczasowy wymiar zdaje się nie nadążać za potrzebami nowoczesnej gospodarki rynkowej. Na podstawie opisanych w pracy zagadnień problemowych widoczne są krytyczne podejścia do efektów, jakie wywołują częściowe oderwane od systemu prawnego i niejednolite regulacje prawne w powyższym zakresie, a raczej widoczny brak niezbędnych regulacji w obliczu zmian gospodarczych. Dotychczasowe regulacje zdezaktualizowały się, a podejmowane próby ich adaptacji, bądź częściowe zmiany dla bieżących, doraźnych potrzeb polityczno-gospodarczych nie odpowiadają oczekiwaniom społecznym oraz gospodarczym. Jest to dobrze widoczne na przykładzie gospodarowania nieruchomościami rolnymi położonymi w pobliżu dużych aglomeracji. Przedstawione tezy wskazują, że problematyka ta jest przedmiotem debaty i sporów w doktrynie, co sygnalizuje potrzebę dokonania zmian. W znaczącej mierze są to opinie krytyczne. Krytycy tych zagadnień podkreślają, że coraz większa liczba regulacji prawnych, wadliwy proces legislacyjny doprowadzający do uchwalania aktów prawnych w oderwaniu od systemu prawnego powoduje chaos prawny i luki prawne, co w konsekwencji prowadzi do utraty zaufania obywatela do organów państwowych i nieefektywnej gospodarki takimi nieruchomościami. Co więcej, często obywatele odbierają działania organów publicznych w celu zwiększenia i poprawy regulacji prawnych jako działania pozorne lub są zdania, że Państwo jako wszechwładny regulator zamiast dbać o interesy obywateli i przedsiębiorców skupia się na utrzymaniu swoich wpływów. Niezbędne zmiany powinny być dobrze przemyślane i mieć charakter systemowy, co oznacza, że powinny się tym zająć środowiska i autorytety prawnicze a nie polityczne. Jako paradygmat zagospodarowania nieruchomości rolnych graniczących z aglomeracjami miejskimi należałoby zatem zaakceptować potrzebę i konieczność zmiany części regulacji prawnych w omawianym w niniejszej pracy zakresie, dostosowania ich do nowych realiów gospodarczych, wyegzekwowanie zaniechanych działań ze strony organów publicznych i **stopniowe odchodzenie od roli państwa jako władczego regulatora na korzyść gospodarki wolnorynkowej**. Niewątpliwie zachodzi w tym przypadku

potrzeba wyznaczenia kompromisu i wyważenie przeciwstawnych interesów, czego egzemplifikacją był konflikt ochrony nieruchomości rolnych z opisanymi zasadami konstytucyjnymi. Ochrona nieruchomości rolnych ze strony Państwa nie podlega dyskusji, jednakże powinna ona uwzględniać w szerszym aspekcie realia i szybkość zmian gospodarczych.